

Tilburg University

Het recht om te boycotten

Bot, Michiel

Published in:
NJB

Publication date:
2018

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Bot, M. (2018). Het recht om te boycotten: Over de pogingen om boycotts van Israël te beperken door middel van het recht. *NJB*, 2018(1), 19-26.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het recht om te boycotten

Over de pogingen om boycotts van Israël te beperken door middel van het recht

Michiel Bot¹

Boycots zijn vaak een protestmiddel van *grassroots*-bewegingen die economische en sociale druk willen uitoefenen en zich daarbij beroepen op rechtvaardigheid. Zo ontstond ook de Boycot-, Desinvesterings- en Sanctiesbeweging (BDS) na een oproep van een groot aantal Palestijnse organisaties. De BDS-beweging ijvert voor een boycot van Israël en Israëlische producten totdat Israël de bezette gebieden heeft verlaten. In verschillende landen wordt geprobeerd om deze BDS-beweging te beperken door middel van wet- en regelgeving. Dit artikel bespreekt recente ontwikkelingen in Frankrijk, de Verenigde Staten, Nederland en Europa en gaat in op fundamentele vragen als: Wat is de rol van een boycot in een democratische rechtsorde? Vallen oproepen tot, en deelnemen aan een boycot onder de vrijheid van meningsuiting? Vallen bijeenkomsten van een boycot-beweging, en deelname aan een boycot onder de vrijheid van vergadering? Mogen overheidsorganen aanbestedingen of subsidies weigeren aan bedrijven of organisaties vanwege de politieke keuzes van (werknemers van) die bedrijven of organisaties? En wat is de rol van het recht in het beschermen of beperken van een geweldloze transnationale protestbeweging die met haar doelen handhaving van het internationale recht nastreeft?

Op 9 juli 2005, precies een jaar nadat het Internationale Hof van Justitie in een vrijwel unanieme Advisory Opinion had bepaald dat de bouw van een scheidingsmuur in de bezette Palestijnse gebieden door de Israëlische staat onrechtmatig was,² deden 171 Palestijnse maatschappelijke organisaties en instituties de volgende oproep:

(...) We, representatives of Palestinian civil society, call upon international civil society organizations and people of conscience all over the world to impose broad boycotts and implement divestment initiatives against Israel similar to those applied to South Africa in the apartheid era. We appeal to you to pressure your respective states to impose embargoes and sanctions against Israel. We also invite conscientious Israelis to support this Call, for the sake of justice and genuine peace.

These non-violent punitive measures should be maintained until Israel meets its obligation to recognize the Palestinian people's inalienable right to self-determination and fully complies with the precepts of international law by:

1. ending its occupation and colonization of all Arab lands and dismantling the Wall;
2. recognizing the fundamental rights of the Arab-Palestinian citizens of Israel to full equality; and

3. respecting, protecting and promoting the rights of Palestinian refugees to return to their homes and properties as stipulated in UN resolution 194.³

Uit deze oproep is een mondiale Boycot-, Desinvesterings- en Sanctiesbeweging (hierna: BDS-beweging) voortgekomen. In verschillende landen is recentelijk getracht om deze BDS-beweging te beperken door middel van het recht. In Frankrijk zijn verschillende burgers, en ook een burgemeester, strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld tot boetes en schadevergoeding wegens discriminatie van Israëlische producenten en handelaren, omdat ze oproepen tot een boycot van Israëlische producten. In de Verenigde Staten hebben verschillende staten sinds 2015 wetten aangenomen die *public entities* verbieden om contracten af te sluiten met bedrijven die deelnemen aan de boycot, en werd in 2017 op federaal niveau de 'Israel Anti-Boycott Act' geïntroduceerd, die steun aan een boy-

Auteur

1. Dr. mr. M.T.J. Bot is universitair docent aan Tilburg Law School, Department for Public Law, Jurisprudence and Legal History.

Noten

2. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004, 136 (9 juli 2004).

3. <https://bdsmovement.net/call> (laatst bezocht op 13 december 2017).



Washington, 2 augustus 2014, demonstratie voor een boycot van Israël © Ryan Rodrick Beiler / Shutterstock

cot strafbaar stelt met een boete van \$ 1 miljoen en twintig jaar gevangenisstraf, ook als het alleen een boycot betreft van producten uit de illegale nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden. In Nederland heeft een Kamermeerderheid van SGP, Christenunie, VVD, CDA en PVV de regering in 2016 verzocht om financiering te beëindigen van organisaties die BDS tegen Israël nastreven (motie-Van der Staaij).

Verder heeft de Britse Secretary of State for Communities and Local Government in 2016 een *statutory guidance* uitgevaardigd die lokale overheden verbodt om beslissingen over pensioeninvesteringen te gebruiken 'to pursue boycotts, divestment and sanctions [BDS] against foreign nations and UK defence industries [...] other than where formal legal sanctions, embargoes and restrictions have been put in place by the Government' (de rechter oordeelde dat deze *statutory guidance* buiten zijn bevoegdheden viel en daarom onrechtmatig was).⁴ In de Verenigde Staten hebben Illinois, Indiana en Colorado vergelijkbare wetten aangenomen die staatspensioenfondsen verbieden om te investeren in bedrijven die Israël of de nederzettingen boycotten.⁵ In Toulouse heeft de gemeenteraad in 2016 geweigerd⁶ om een comité ter ondersteuning van vier strafrechtelijk vervolgd BDS-activisten gebruik te laten maken van zalen van de gemeente of van zalen die door de gemeente werden gesubsidieerd (de rechter oordeelde dat deze weigering een ernstige schending was van de vrijheid van vergadering).⁷ In augustus 2017 besloot de burgemeester van Frankfurt eveneens om geen zalen van de gemeente ter beschikking te stellen aan de BDS-beweging; ook riep hij private zaaleigenaren op hetzelfde te doen.⁸ In Israël zelf is in 2011 een wet aangenomen die Israëlische burgers verbiedt om zich publieke-

lijk uit te spreken voor een boycot, ook als het alleen een boycot van producten uit de nederzettingen betreft.⁹ In 2017 volgde een wet die het mogelijk maakt om buitenlanders die zich hebben uitgesproken voor een boycot de toegang tot Israël te ontfangen, waarmee zij ook geen toegang meer hebben tot de bezette Palestijnse gebieden.¹⁰

Dit artikel bespreekt de recente ontwikkelingen in Frankrijk, de Verenigde Staten, Nederland en Europa en gaat in op enkele fundamentele vragen die deze ontwikkelingen oproepen, zoals: Wat is de rol van een boycot in een democratische rechtsorde? Valt oproepen tot, en deelnemen aan een boycot onder de vrijheid van meningsuiting? Vallen bijeenkomsten van een boycotbeweging, en deelname aan een boycot onder de vrijheid van vergadering? Mogen overheidsorganen aanbestedingen of subsidies weigeren aan bedrijven of organisaties vanwege de politieke keuzes van (werknemers van) die bedrijven of organisaties? En wat is de rol van het recht in het beschermen of beperken van een geweldloze transnationale protestbeweging die haar doelen heeft geformuleerd in juridische termen, als handhaving van het recht?

Kritiek op de BDS-beweging

Om de beweegredenen voor de vele pogingen om de BDS-beweging te beperken enigszins te kunnen plaatsen, wordt in deze paragraaf eerst kort de kritiek op de BDS-beweging besproken. Deze kritiek richt zich vaak vooral tegen het derde punt van de Palestijnse oproep: sommige critici zien het recht op terugkeer als incompatibel met het behoud van Israël als joodse staat. De demografische redenering van deze critici is dat een recht op terugkeer ertoe zou leiden dat vijf miljoen Palestijnen ook *daadwerkelijk* zouden terugkeren naar Israël, wat het joodse karakter

In 2017 volgde een wet die het mogelijk maakt om buitenlanders die zich hebben uitgesproken voor een boycot de toegang tot Israël te ontzeggen, waarmee zij ook geen toegang meer hebben tot de bezette Palestijnse gebieden

ter van de staat zou ondermijnen.¹¹ Hoewel woordvoerders van de BDS-beweging zich niet uitspreken over een één- of twee-statenoplossing,¹² menen sommige critici dat de BDS-beweging een kader bepleit 'for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict that calls for establishing one bi-national state in the former area of Mandatory Palestine, where all resident Jews and Palestinians would share political power on the basis of the principle of "one person, one vote."'¹³ Een dergelijk kader, zo stelt de Israëlische denktank The Reut Institute, 'requires the dissolution of Israel as the expression of the Jewish people's right for [sic] self-determination'.¹⁴

Dat het gebied dat vroeger Mandatory Palestine was al vijftig jaar de facto, uiteindelijk onder Israëlische staatsmacht valt, en dat er inmiddels meer dan 600 000 kolonisten in illegale nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden wonen, rechtvaardigt volgens deze critici nog geen discussie over het democratiseren van deze staatsmacht, door alle Palestijnen die er door geraakt worden eraan te laten deelnemen. Veel critici van de BDS-beweging houden namelijk nog steeds vast aan het idee dat de bezetting van de Westelijke Jordaanoever en de Golanhoogten en de blokkade van de Gazastrook van uitzonderlijke, tijdelijke aard zijn (dit is ook de positie van de meeste Europese en Noord-Amerikaanse regeringsleiders). Overigens zijn er ook critici van de BDS-beweging die annexatie van de bezette Palestijnse gebieden bepleiten

zonder het toekennen van burgerrechten aan de Palestijnse bevolking (dit lijkt bijvoorbeeld de positie van Geert Wilders te zijn).¹⁵

Critici van de BDS-beweging nemen verder vaak aanstoot aan de ook door aanhangers als aartsbisschop Desmond Tutu gemaakte vergelijking¹⁶ tussen de Israëlische staat en het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime, een vergelijking die deze critici als 'delegitimerend' of 'hatelijk' verwerpen.¹⁷ Een derde kritiekpunt is dat het isoleren van Israël contraproductief zou zijn, omdat het de standpunten van liberale Israëliërs zou verharderen en dialoog onmogelijk maken.¹⁸ Tot slot beschuldigen sommige critici de BDS-beweging van antisemitisme, hoewel de BDS-beweging zich uitsluitend tegen de politiek van de Israëlische staat richt en antisemitisme scherp veroordeelt.¹⁹ Volgens sommige critici is kritiek op de Israëlische staat echter per definitie antisemitisch.²⁰ Deze kritiek is overtuigend weerlegd,²¹ en een aanzienlijk aantal Joodse intellectuelen, activisten en organisaties steunt de BDS-beweging, zowel binnen²² als buiten Israël. Zo steunt in de Verenigde Staten Jewish Voice for Peace de BDS-beweging,²³ en pleit de Nederlandse organisatie Een Ander Joods Geluid voor een 'boycot van de bezetting'.²⁴ En de solidariteitsgroep Vrouwen in het Zwart, die elke maand op het Amsterdamse Spui een wake houdt voor de Palestijnse slachtoffers van Israëlisch geweld, heeft zowel Palestijnse als Joodse leden.²⁵

4. High Court of Justice 2017 EWHC 1502 (admin) 22 juni 2017 (*Palestine solidarity committee and Lewis/SSCLG*), r.o. 28-29 en 32.

5. Zie 'Recent Legislation', in *Harvard Law Review* vol. 129, 10 mei 2016, p. 2029-2038, 2031.

6. www.facebook.com/soutieninculpesBD-Stoulousains/photos/pb.9069765726916-02.-2207520000.1464726127./102518298-7537626/?type=1&theater (laatst bezocht op 13 december 2017). Zie ook het persbericht van de Ligue des droits de l'homme, section de Toulouse: 'L'appel au boycott des produits israéliens: une expression citoyenne qui doit rester libre', 30 mei 2016.

7. Geciteerd op www.bdsfrance.org/victoires-contre-le-maire-de-toulouse/ (laatst bezocht op 13 december 2017).

8. 'Keine Räume für BDS: Antisemitismus in Frankfurt', *Frankfurter Rundschau* 27 augustus 2017.

9. Voor een kritische beschouwing van deze

wet, zie Lior A. Brinn, 'The Israeli Anti-Boycott Law: Balancing the Needs for National Legitimacy Against the Rights of Dissenting Individuals', 2012, 38 *Brooklyn Journal of International Law*.

10. Laurie Goodstein, 'New Israeli Law Bars Foreign Critics from Entering the Country', *New York Times* 7 maart 2017.

11. Zie bijv. Yair Rosenberg, 'MSNBC Whitewash BDS', *NYTimes* Tablet 6 februari 2013. Natasha van Weeze herhaalt dit argument in 'Klem tussen hamer en aambeeld: Kanttekeningen bij het isoleren van Israël', *De Groene Amsterdammer* 24 juni 2015.

12. Zie hierover met name Omar Barghouti, *BDS: Boycott, Divestment, Sanctions: The Global Struggle for Palestinian Rights*, Chicago: Haymarket 2011.

13. 'The Delegitimization Challenge: Creating a Political Firewall', *The Reut Institute* 14 februari 2010.

14. Ibid.

15. Wilders zei in 2009: '(...) there is a two-state solution for the Palestinians. One of those states is called Jordan'. Geciteerd in Cnaan Liphshiz, 'Dutch anti-Islam MP: Israel is West's First Line of Defense', *Haaretz* 18 juni 2009.

16. Zie Desmond Tutu's voorwoord in Rich Wiles (red.), *Generation Palestine: Voices from the Boycott, Divestment and Sanctions Movement*, London: Pluto, 2013, p. xii-xiv. Zie over deze vergelijking ook Ilan Pappé, *Israel and South Africa: The Many Faces of Apartheid*, London: Zed Books 2015.

17. Zie bijv. 'De Klerk: "Odious" to Compare Israel to apartheid South Africa', *Times of Israel* 21 juni 2015.

18. Zie voor een genuanceerde versie van dit argument, Itamar Mann, 'Against the Day: On the Law, Politics, and Ethics of BDS', *The South Atlantic Quarterly* 114:3, juli 2015.

19. Zie bijv. een protestbord bij de frequen-

te protesten voor BDS op de Dam in Amsterdam, waarop staat: 'Antisemitism is a crime, antizionism is a duty'.

20. Eugene Kontorovich, 'Can States Fund BDS?', *New York Times* Tablet 13 juli 2015.

21. Zie bijv. Judith Butler, *Parting Ways: Jewishness and the Critique of Zionism*, New York: Columbia University Press, 2015.

22. Zie bijv. Dr. Ruchama Marton, 'BDS is Our Only Lever Against Israeli Occupation and Apartheid', *Haaretz* 26 september 2017.

23. <https://jewishvoiceforpeace.org/boycott-divestment-and-sanctions/jvp-supports-the-bds-movement/>. Voor een kritiek van de beschuldiging dat de BDS-beweging antisemitisch zou zijn, zie de video die de bekende filosoof Judith Butler recentelijk maakte voor deze organisatie: 'Judith Butler on BDS and Antisemitism': www.youtube.com/watch?v=B9gvj3SvcdQ.

24. www.eajg.nl/node/101/full.

25. www.vrouweninhetzwart.nl/.

Strafrechtelijke vervolging van burgers die oproepen tot een boycot in Frankrijk

In 2013 werden veertien personen veroordeeld tot boetes van € 1000 per persoon en tot het betalen van een totale schadevergoeding van € 28 000, omdat ze in 2009 een supermarkt waren binnengegaan in T-shirts met daarop de slogan, 'Palestine vivra, boycott Israël', en omdat ze flyers hadden uitgedeeld met de tekst: 'Boycot producten uit Israël, Israëlische producten kopen betekent de misdaden in Gaza legitimeren, [en] de politiek van de Israëlische regering steunen'.²⁶ De eerste strafvervolging vond plaats in 2011, nadat de Franse minister van Justitie Michèle Alliot-Marie in 2010 een circulaire had uitgevaardigd waarin ze het Openbaar Ministerie opdroeg om burgers die oproepen tot een boycot van Israëlische producten strafrechtelijk te vervolgen.²⁷ De veertien werden in eerste instantie vrijgesproken, maar in hoger beroep werden ze alsnog veroordeeld op basis van de Wet op de Persvrijheid, die verbiedt om 'aan te zetten [*provocation*] tot discriminatie, haat of geweld jegens een groep personen vanwege

Hoewel de veertien hadden opgeroepen tot een boycot van Israëlische producten, oordeelde het Cour d'appel dat ze hadden aangezet tot discriminatie van Israëlische producenten

hun afkomst of toebehoren aan een etniciteit, ras, religie of bepaalde natie'.²⁸ Hoewel de veertien hadden opgeroepen tot een boycot van Israëlische producten, oordeelde het Cour d'appel dat ze hadden aangezet tot discriminatie van Israëlische producenten vanwege het feit dat deze producenten behoorden tot de Israëlische *nation*. De veertien konden zich daarom volgens het Cour d'appel niet beroepen op hun recht op vrijheid van meningsuiting. Het Cour de Cassation liet de veroordeling in stand, en de zaak is thans aanhangig bij het EHRM, waar de klagers onder andere hebben betoogd dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting of van de demonstratievrijheid niet 'bij wet voorzien' is (een van de beperkingsvoorwaarden van artikel 10 lid 2 EVRM), omdat deze gebaseerd is op de bovengenoemde circulaire die niet als wet in de zin van het EVRM kan worden aangemerkt.²⁹

Het EHRM heeft zich in 2009 al eens uitgesproken over een veroordeling door de Franse strafrechter van iemand die had opgeroepen tot een boycot van Israëlische producten. Dit arrest, *Willem/France*, ging over een burgemeester van een kleine gemeente die een boete van € 1000 had gekregen omdat hij tijdens een raadsvergadering in 2002 had aangekondigd dat hij de gemeentelijke cateraar had verzocht om Israëlisch vruchtensap te boycotten, uit protest tegen Israëls 'antidemocratische poli-

tiek'.³⁰ De burgemeester had zijn beweegredenen toegelicht in een open brief die hij op de website van de gemeente had geplaatst: de boycot, zo schreef hij, was een 'weigering om economisch bij te dragen aan de militaire macht van [toenmalig minister-president Ariel] Sharon in zijn praktijken van repressie, invasie en militaire bezetting'.³¹ Het EHRM noemde in haar oordeel het belang van de vrijheid van meningsuiting voor de democratie: 'Het Hof hecht het grootste belang aan de vrijheid van meningsuiting in de context van het politieke debat en overweegt dat het politieke discours alleen om dringende redenen mag worden beperkt'.³² Het EHRM vond echter dat dergelijke dringende redenen in deze zaak bestonden, namelijk de bescherming van de rechten van producenten en leveranciers om vrij te zijn van discriminatie op grond van hun Israëlische nationaliteit.³³ Het EHRM was het ook met de Franse procureur eens dat de burgemeester de bevoegdheid miste om opdracht te geven tot een boycot, omdat zo'n opdracht alleen door de centrale overheid zou kunnen worden gegeven.³⁴

In zijn zeer kritische *dissenting opinion* vergelijkt rechter Jungwirth de oproep van de burgemeester tot een boycot van Israëlische producten met oproepen tot een boycot van producten uit de Verenigde Staten om te protesteren tegen de Irakoorlog, van Russische producten vanwege het conflict in Tsjetsjenië of van Chinese producten om Tibet te steunen. Rechter Jungwirth vindt dat een democratische samenleving een dergelijk debat of een aanzetten tot handelen niet alleen moet tolereren, maar soms zelfs moet oproepen (*susciter*). De oproep tot een boycot door de burgemeester moet volgens hem worden gezien als de 'uiting van een mening of van een politieke positie van een gekozen over een vraag van internationale actualiteit', die ook nog eens plaatsvond tijdens een raadsvergadering, een 'geprivilegieerde plek voor publiek debat'. Tot slot wijst rechter Jungwirth erop dat niet gemotiveerd werd waarom de beperking van de vrijheid van meningsuiting in dit geval noodzakelijk was in een democratische samenleving.³⁵

Hoewel het EHRM in dit arrest een strafrechtelijke veroordeling van iemand die opriep tot een boycot van Israëlische producten toelaatbaar achtte, valt te betwijfelen of het EHRM de Franse veroordeling van de veertien activisten uit 2013 in stand zal laten. Op 15 september 2016 antwoorde Federica Mogherini, de vice-president van de Europese Commissie, namelijk namens de Commissie op vragen³⁶ van een Europarlementariër naar aanleiding van de door Amnesty International scherp veroordeelde oproep³⁷ van de Israëlische minister Yisrael Katz om over te gaan tot 'targeted civil eliminations' van BDS-leiders: 'The EU stands firm in protecting freedom of expression and freedom of association in line with the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which is applicable on EU Member States' territory, including with regard to BDS actions carried out on this territory'.³⁸ Mogherini haalde daarbij de bekende formule aan die het EHRM voor het eerst gebruikte in het arrest *Handyside/United Kingdom* (1976), dat de vrijheid van meningsuiting ook geldt voor meningen die 'offend, shock or disturb the State or any sector of the population'.³⁹ Mogherini voegde hier wel aan toe dat de Europese Unie zelf tegen een boycot van Israël is. In Nederland had



New York, 1 juni 2014, toeschouwers bij de 50e jaarlijkse Israël Parade © A. Katz / Shutterstock

Minister van Buitenlandse Zaken Koenders overigens al op 20 mei 2016 dezelfde positie ingenomen, in antwoord op Kamervragen van GroenLinks.⁴⁰

Verder bepaalde de Europese Commissie in november 2015 in een Interpretative Notice dat de herkomst van producten uit de nederzettingen voor consumenten zichtbaar dient te zijn: deze producten mogen dus niet gelabeld worden als 'made in Israel'.⁴¹ De Commissie memoreerde als reden hiervoor: 'The European Union, in line with international law, does not recognize Israel's sovereignty over the territories occupied by Israel since June 1967, namely the Golan Heights, the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem, and does not consider them to be part of Israel's territory, irrespective of their legal status under domestic Israeli law'. Met deze Interpretative Notice lijkt het in ieder geval uitgesloten dat het EHRM strafrechtelijke veroordelingen van oproe-

pen tot boycots van producten uit de nederzettingen op grond van antidiscriminatiewetgeving zou toestaan.

Tegenboycots, buycotts en boycottverboden in de Verenigde Staten

In juni 2015 tekende de gouverneur van South Carolina een wet die bepaalt: 'A public entity may not enter into a contract with a business to acquire or dispose of supplies, services, information technology, or construction unless the contract includes a representation that the business is not currently engaged in, and an agreement that the business will not engage in, the boycott of a person or an entity based in or doing business with a jurisdiction with whom South Carolina can enjoy open trade'.⁴² Hoewel de wet in algemene termen is geformuleerd, sprak de initiatiefnemer van het wetsvoorstel van 'the country's first legislation confronting BDS'.⁴³ Omdat de

26. Zie ECLI:FR:CCASS:2015:CR04238, Cour de cassation, chambre criminelle, 20 oktober 2015, 14-80021.

27. Circulaire du 12 février 2010, CRIM-AP, n° 09-900-A4. Geciteerd in Robin Médard, 'Provocation à la discrimination et appel au boycott de produits étrangers: La Cour de cassation tranche le débat', in *La Revue des droits de l'homme* 2015, online gezet op 8 december 2015, alinea 3.

28. Loi du 19 juillet 1881, article 24, alinea 9.

29. François Dubuisson, 'La repression de l'appel au boycott des produits israéliens

est-elle conforme au droit à la liberté de l'expression?', *Revue Belge de droit international* 2012/1, p. 177-197, 180.

30. EHRM 16 juli 2009, 10883/05 (Willem/France), r.o. 7, mijn vertaling.

31. Willem/France, r.o. 8.

32. Willem/France, r.o. 33.

33. Willem/France, r.o. 38.

34. Willem/France, r.o. 39.

35. Willem/France, opinion dissidente du Juge Jungwiert.

36. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-005122&language=EN.

37. www.amnestyusa.org/press-releases/israeli-government-must- cease-intimidation-of-human-rights-defenders-protect-them-from-attacks/.

38. www.europarl.europa.eu/sides/getAnswers.do?reference=E-2016-005122&language=EN.

39. EHRM 7 december 1976, 5493/72 (Handyside/United Kingdom), r.o. 49.

40. Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 2561, 20 mei 2016, antwoord 6.

41. 'Interpretative Notice on indication of origins of goods from the territories occupied by Israel since June 1967', *PbEU* 2015,

C 375/4. Zie hierover C. Reyngaert, 'Product uit de Westelijke Jordaanoever (Israëlsche nederzetting): Europese consumentenlabels voor Israëlische producten uit de bezette gebieden in het licht van het internationale recht', *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2016/4, p. 162-168.

42. S.C. Code Ann. II-35-5300 (2015). Zie hierover: 'Recent Legislation', *Harvard Law Review* Vol. 129, 10 mei 10 2016, p. 2029-2038.

43. Geciteerd in bovenstaand artikel, p. 2030.

Verenigde Staten een vrijhandelsakkoord met Israël hebben waar ook producten afkomstig uit de nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden onder vallen, verbiedt de wet ook aanbestedingen bij bedrijven die producten uit deze nederzettingen boycotten.⁴⁴ Inmiddels hebben meer dan twintig staten vergelijkbare wetten overwogen of aangenomen.⁴⁵

Op federaal niveau werd in maart 2017 de 'Anti-Israel Boycott Act' (S 720) in het Congres geïntroduceerd.⁴⁶ Deze wet richt zich tegen de 'politiek gemotiveerde' en 'stigmatiserende' kritiek op Israël van de Human Rights Council van de Verenigde Naties in het algemeen, en tegen een resolutie van deze raad uit 2016 in het bijzonder, waarin werd opgeroepen tot het bijhouden van een database (een 'blacklist') van bedrijven die zaken doen, of zakelijke relaties onderhouden met bedrijven die zaken doen in de nederzettingen.⁴⁷ Hoewel de nederzettingen niet bij Israël horen, verklaart de Anti-Israel Boycott Act toch dat het Congres dergelijk beleid ziet als 'actions to boycott, divest from, or sanction Israel'. Volgens *The Washington Post* zal de lijst eind 2017 worden gepubliceerd, en naast Israëlische bedrijven zoals banken die bouwprojecten in de nederzettingen financieren ook bedrijven bevatten als Caterpillar, die bulldozers levert waarmee Palestijnse huizen onrechtmatig worden gesloopt, of TripAdvisor, Priceline en Airbnb, die boekingen van vakantie-accommodatie in de nederzettingen faciliteren.⁴⁸

Met dit amendement kunnen mensen die oproepen tot een boycot van Israël of van de nederzettingen worden bestraft met civiele boetes tot \$ 250 000 en met strafrechtelijke boetes tot \$ 1 miljoen of twintig jaar gevangenisstraf

Om de gevolgen van zo'n boycot tegen te gaan, roept de wet op tot het versterken van de samenwerking tussen de Verenigde Staten en Israël (een dergelijke 'omgekeerde boycot' wordt soms een 'buycott' genoemd). Daarnaast introduceert de Wet een amendement van de Export Administration Act of 1979, die verklaart dat 'It is the policy of the United States (...) to oppose restrictive trade practices or boycotts fostered or imposed by foreign countries against other countries friendly to the United States (...)'.⁴⁹ Het amendement voegt hier ook *oproepen* tot boycotts aan toe, en een extra zin over 'restrictive trade practices or boycotts fostered or imposed by any international governmental organization against Israel', of oproepen daartoe. De BDS-beweging wordt immers niet aangestuurd door een land, zoals boycotts van Israël door Arabische landen in de jaren zeventig, maar de bovengenoemde resolutie

van de Human Rights Council kan wel worden gezien als het bevorderen van een boycot, net zoals overigens de bovengenoemde Interpretative Notice van de Europese Commissie over de labels van producten uit de nederzettingen. Met dit amendement kunnen ook mensen die oproepen tot een boycot van Israël of van de nederzettingen worden bestraft met civiele boetes tot \$ 250 000 en met strafrechtelijke boetes tot \$ 1 miljoen of twintig jaar gevangenisstraf.

Volgens Eugene Kontorovich, een jurist die zelf meeschreef aan verschillende anti-boycotwetten, zijn deze wetten niet in strijd met het First Amendment, die de overheid verbiedt om de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering te beperken.⁵⁰ Het First Amendment beschermt volgens Kontorovich namelijk alleen *speech* en geen handelingen, en boycotten, als handeling, drukt volgens hem op zich nog geen politiek standpunt uit. Hij acht het bijvoorbeeld mogelijk dat bedrijven Israël boycotten 'om niet verder te worden lastiggevallen door de BDS-beweging, om de gunst van Arabische staten te winnen, of uitsluitend⁵¹ uit antisemitisme'; dit zou zonder verdere uitleg ongewis blijven, en dit zou bewijzen dat het alleen de uitleg is die grondrechtelijke bescherming geniet.

Deze interpretatie van het First Amendment is echter onjuist. Zowel rechtswetenschappers als de American Civil Liberties Union verwijzen⁵² in hun kritieken op de anti-BDS-wetten naar het arrest *NAACP/Claiborne Hardware Co.* (1982), waarin het Supreme Court bepaalde dat een politieke boycot beschermd wordt door het First Amendment.⁵³ Dit arrest ging over een jarenlange boycot van een aantal winkels van witte eigenaren die de National Association for the Advancement of Colored People in 1966 was begonnen in Claiborne County, Mississippi, om witte politieke leiders te dwingen een lijst van eisen in te willigen op het terrein van integratie en *racial justice*. Veel van de eigenaren waar de boycot zich op richtte bekleedden ook maatschappelijke en politieke functies.⁵⁴

In *Claiborne Hardware* staat het idee van 'concerted action' centraal: gecoördineerd of geharmoniseerd (collectief) handelen.⁵⁵ Het Hof herhaalt in het arrest een eerdere uitspraak dat 'de praktijk dat personen die gemeenschappelijke standpunten delen zich bij elkaar voegen om een gemeenschappelijk doel te bereiken (...) diep geworteld [is] in het Amerikaanse politieke proces'.⁵⁶ Daarom benadrukt het Hof de 'nauwe band tussen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering'. Immers, 'door collectieve inspanning kunnen individuen hun gezichtspunten kenbaar maken op het moment dat hun individuele stemmen zwak zouden blijven of verloren zouden gaan'.⁵⁷ Verder verzet het Hof zich tegen het idee dat er een scherpe scheidslijn zou moeten worden getrokken tussen spreken en handelen: het First Amendment, zo herhaalt het Hof een eerdere uitspraak, 'reikt verder dan abstracte discussie die geen verband heeft met handelen. Het First Amendment is een handvest voor *government*, niet voor een educatieve instelling. "Vrijhandel in ideeën" betekent vrijhandel in de gelegenheid om te overtuigen om te handelen, niet alleen om feiten te beschrijven'.⁵⁸ In tegenstelling tot lagere rechtbanken meende het Hof met betrekking tot het uitdelen van pamfletten dat de bedoeling om een 'dwingende impact uit te oefenen', namelijk

om 'gedrag te beïnvloeden', binnen de reikwijdte van het First Amendment viel.⁵⁹ Het Hof bepaalde voorts: 'Hoewel staten een brede bevoegdheid hebben om economische activiteit te reguleren, vinden wij geen vergelijkbaar recht om vreedzame politieke activiteit te verbieden zoals (...) in de boycot in deze zaak'.⁶⁰ De boycot kwam namelijk niet voort uit economische motieven, maar uit een rassensconflict met de witte winkeliers en het stadsbestuur, en werd daarom beschermd door het First Amendment.

Dat de anti-BDS-wetgeving in strijd is met het First Amendment lijkt dus evident. Echter, zoals een commentator van de *Harvard Law Review* opmerkt, zal het gezien de beperkte omvang van de BDS-beweging in de Verenigde Staten niet zo eenvoudig zijn om een bedrijf te vinden dat deelneemt aan de boycot, om die reden wordt uitgesloten van een overheidscontract, en bereid en in staat is om daar tegen te procederen.⁶¹ Deze commentator ziet de wetten dan ook als primair symbolisch. Ze zijn daarom echter niet minder schadelijk: de strijd van de BDS-beweging wordt immers deels op symbolisch niveau gevoerd, aangezien zij zich mede richt op het veranderen van de publieke opinie.

De motie-Van der Staaij en de positie van het kabinet

Op 16 juni 2016 dienden de Kamerleden Van der Staaij (SGP), Han ten Broeke (VVD) en Joël Voordewind (ChristenUnie) een motie in die ook de steun van de PVV en het CDA kreeg, waarin de regering werd verzocht 'zo snel mogelijk de directe of indirecte financiering van organisaties, die op basis van hun doelstellingen of middelen hun activiteiten een boycot van of sancties tegen Israël nastreven of bevorderen, te beëindigen, in het bijzonder van die organisaties die daarin een voortrekkersrol spelen'.⁶² Als voorbeeld van een dergelijke organisatie noemt de motie het Human Rights and International Humanitarian Law Secretariat, een NGO die zich richt op mensenrechten en humanitair recht in de bezette Palestijnse gebieden, en die behalve van Nederland ook financiële steun ontvangt van Denemarken, Zweden en Zwitserland.⁶³

Op 7 juli informeerden ministers Koenders en Ploumen (PvdA) de Tweede Kamer over de uitvoering van deze motie.⁶⁴ Zij deelden de Kamer mee dat het kabinet de strikte lijn zal hanteren 'dat het geen activiteiten financiert die BDS tegen Israël propageren' (mijn cursivering). Daarbij merken de ministers op dat 'uitlatingen of bijeenkomsten van de BDS-beweging worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering'.

Hierop stelde de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken maar liefst 70 vragen, die de ministers op 23 november 2016 beantwoordden.⁶⁵ De ministers herhaalden dat het kabinet geen activiteiten financiert die BDS propageren, maar dat het eventuele feit dat organisaties de BDS-beweging ondersteunen op zich geen afwijzingscriterium is voor financiering, omdat uitlatingen of bijeenkomsten van de BDS-beweging worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van

Uiteindelijk moest het leger worden ingezet om de aardappels te oogsten, en werd Boycott gedwongen om met zijn familie Ierland te verlaten

vergadering. Verder schrijven de ministers: 'Het kabinet is van mening dat het bijhouden van overzichten van organisaties met opvattingen die niet overeenkomen met het kabinetsbeleid (en waarbij opvattingen worden gehuldigd die vallen onder de vrijheid van meningsuiting) niet past in een democratische rechtsstaat'. Ook stellen de ministers vast dat staten geen slachtoffer kunnen zijn van discriminatie, en dat BDS een middel is dat past in een democratische rechtsstaat. Of het nieuwe kabinet al deze posities zal handhaven lijkt, gezien de veranderde politieke samenstelling, echter een open vraag.

Boycots, democratie en recht

Boycots danken hun naam aan de Engelse *captain* Charles C. Boycott, die in 1880 als rentmeester van een afwezige landeigenaar in een arme regio van Ierland elf pachters van hun land zette wegens een pachtachterstand. Daarop organiseerde de Irish Land League een campagne om Boycott volledig te isoleren, waardoor hij niet alleen zijn boeren en zijn huishoudelijk personeel verloor, maar ook geen boodschappen meer kon doen, zijn kleren niet meer kon laten wassen, en zelfs geen post meer oving. Uiteindelijk moest het leger worden ingezet om de aardappels te oogsten, en werd Boycott gedwongen om met zijn familie Ierland te verlaten.

44. Zie bovenstaand artikel, p. 2030.

45. Zie bovenstaand artikel, p. 2030.

46. S.720-115 US Congress (2017-2018), 23 maart 2017.

47. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18535&LangID=E.

48. Anne Gearan, 'U.S. pushing to quash U.N. 'blacklist' of firms doing business in Israeli settlements', *The Washington Post* 21 augustus 2017.

49. 50 USC 4602: Congressional Declarati-

on of Policy Export Administration Act of 1979 (5) (A); [http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:50%20section:4602%20edition:prelim\)](http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:50%20section:4602%20edition:prelim)).

50. Kontorovich, 'Can States Fund BDS?'

51. Hierboven is al vermeld dat Kontorovich beweert dat de BDS-beweging sowieso antisemitisch is.

52. Zie bovenstaand artikel in de *Harvard Law Review* en 'Oppose S 720 – Israel Anti-Boycott Act', ACLU Letter to the Senate, 17 juli 2017.

53. 458 U.S. 886 (1982) (*NAACP/Claiborne Hardware Co.*).

54. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. footnote 3.

55. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. 888.

56. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. 907.

57. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. 908-9.

58. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. 910.

59. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. 911.

60. *Claiborne Hardware*, 458 U.S. 913.

61. 'Recent Legislation', p. 2038.

62. *Kamerstukken II* 2015/16, 23 432, 438,

16 juni 2016.

63. www.rightsecretariat.ps/

64. *Kamerstukken II* 2015/16, 23 432, 439, 7 juli 2016 (De situatie in het Midden-Oosten: Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking).

65. *Kamerstukken II* 2015/16, 23 432, 442, 23 november 2016 (De situatie in het Midden-Oosten: Lijst van vragen en antwoorden).

De overeenkomsten met de BDS-beweging zijn trefend: behalve dat ze allebei interveniëren in conflicten die voor een belangrijk deel gaan over het gebruik van land in wat ook het eerste punt van de Palestijnse BDS-oproep een koloniale context noemt, zijn beide boycotts protestmiddelen van *grassroots*-bewegingen die ‘van onderop’ economische en sociale druk uitoefenen en zich beroepen op rechtvaardigheid, terwijl zowel de politieke machthebbers als de ‘officiële’ media de boycot verwerpen.⁶⁶ Hoewel

Dat een boycot past binnen een democratische rechtsorde en wordt gegarandeerd door de vrijheid van meningsuiting en van vergadering lijkt moeilijk te betwisten

boycots zeker niet *intrinsiek* democratisch zijn – Duitse tegenstanders van de BDS-beweging brengen bijvoorbeeld de boycotts van de Nazi’s tegen joodse winkeliers in herinnering⁶⁷ – toont de geschiedenis van boycotts, van de Boston Tea Party tot Gandhi’s geweldloze verzet en de Civil Rights Movement, van boycotts tegen apartheid tot boycotts tegen Nestlé, Shell, Danone, Nike, en GeenStijl vooral een protestvorm die organisatie voor sociale rechtvaardigheid en solidariteit ‘van onderop’ mogelijk maakt, op een moment dat andere politieke en juridische structuren weinig effectief lijken.⁶⁸ Als protestvorm die consu-

mentengedrag politiek maakt, lijken boycotts bovendien bij uitstek te passen bij een tijd waarin burgers vaak allereerst als consument worden aangesproken.

Daar staat tegenover dat boycotts een middel van uitsluiting, isolatie of ‘excommunicatie’ zijn. Als het uiteindelijke doel van de BDS-beweging ook is om, in wat voor politieke structuur (of structuren) dan ook, ruimte te scheppen voor democratische communicatie en democratisch handelen over etnische en religieuze scheidslijnen heen, rijst de vraag hoe het middel van economische, sociale, culturele of academische isolatie zich tot dit doel verhoudt.⁶⁹ Echter, deze zomer rapporteerde de VN dat in de door Israël hermetisch afgesloten Gazastrook na de bombardementen van 2014 de “unlivability” threshold’ inmiddels overschreden is voor de meeste van de twee miljoen daar levende Palestijnen, en de nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever worden elke dag verder uitgebreid.⁷⁰ Om politiek handelen in deze situatie te willen beperken tot het zoeken van ‘de dialoog’ kan ook een excuus zijn om niets te blijven doen.

Dat een boycot past binnen een democratische rechtsorde en wordt gegarandeerd door de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering lijkt moeilijk te betwisten; dat het EHRM een strafrechtelijke veroordeling op basis van antidiscriminatiewetgeving in stand heeft gelaten is daarom kwalijk. Ook andere hierboven besproken pogingen om de BDS-beweging te beperken door middel van het recht lijken lijnrecht in te gaan tegen bovengenoemde grondrechten. De grote schaal waarop het recht in allerlei verschillende landen wordt gebruikt om beperkingen op te leggen aan een geweldloze transnationale protestbeweging die zich richt op handhaving van het recht is bijzonder verontrustend, en deze beperkingen verdienen een voortdurende kritische aandacht. •

⁶⁶. In Nederland publiceerden kranten en opinietijdschriften van *HP/De Tijd* tot *Trouw* en *De Groene Amsterdammer* in de zomer van 2015 zeer negatieve artikelen en opiniestukken over de BDS-beweging, naar aanleiding van het uiteindelijk succesvolle verzet tegen de poging van de Amsterdamse burgemeester Van der Laan om een stedenband aan te gaan met Tel Aviv, een

poging die door tegenstanders werd gezien als een bewuste ondermijning van de BDS-beweging. Zie bijvoorbeeld Arthur van Amerongen, ‘Amsterdam is dood, Tel Aviv leeft!’, *HP/De Tijd* 19 juni 2015; Anet Bleich, ‘Een linkse stedenband’, *De Groene Amsterdammer* 24 juni 2015 en bovengenoemd artikel van Natascha van Weezel in hetzelfde nummer, en Sylvain Ephimenco,

‘Amsterdam, een onderworpen stad die haar identiteit verloochent’, *Trouw* 23 juni 2015.

⁶⁷. Zie bovengenoemd artikel in de *Frankfurter Rundschau*.

⁶⁸. Zie bijv. Ingrid Nyström en Patricia Vendramin, *Le boycott*, Parijs: Presses de Sciences Po, 2015; en L.B. Glickman, *Buying Power: A History of Consumer Activism*

in America, Chicago: The University of Chicago Press 2009.

⁶⁹. Zie hierover bovengenoemd artikel van Itamar Mann.

⁷⁰. ‘Gaza Ten Years Later’, United Nations Country Team in the occupied Palestinian territory, juli 2017, p. 2.